

Kenmerk	W14.15.0003/IV
Datum advies	3 maart 2015
Vindplaats	Staatscourant 2017, nr. 28131

Volledige tekst

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (uitbreiding mogelijkheid milieuzones en enkele technische aanpassingen), met nota van toelichting.

Van dit advies is een samenvatting gemaakt.

Bij Kabinetsmissive van 12 januari 2015, no.2015000014, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (uitbreiding mogelijkheid milieuzones en enkele technische aanpassingen), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990). De belangrijkste wijziging betreft de uitbreiding van de categorie voertuigen die door middel van het instellen van een milieuzone kunnen worden geweerd uit bepaalde gebieden. Voorgesteld wordt om naast vrachtauto's (*zie noot 1*) ook oudere bestel- en personenauto's aan die categorie toe te voegen. Het betreft bestelauto's en personenauto's die op diesel rijden en die van voor 2006 dateren en personenauto's die op andere brandstoffen rijden dan diesel en die van voor juli 1992 dateren. De beperking geldt uitsluitend na een verkeersbesluit daarover van de wegbeheerder. Daarnaast worden er enkele verbeteringen doorgevoerd en redactionele fouten hersteld.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de mogelijke instelling van milieuzones, die van dien aard zijn dat zij adviseert in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden. Anders dat in de toelichting is voorzien of beoogd kunnen overal milieuzones worden ingesteld. Dat kan leiden tot een 'lappendeken' van beperking voor bestel- en personenauto's. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze waarop de ernstige hinder hiervan voor eigenaars van die auto's, wordt tegengegaan. Ook moet worden aangegeven op welke wijze het gebruik van milieuzones kan worden beperkt tot de situaties waarin dit in het belang van het milieu ook daadwerkelijk de meest effectieve maatregel is. Verder acht zij op enkele andere punten nadere motivering en aanpassing van het ontwerpbesluit aangewezen. Het betreft in het bijzonder de noodzaak en effectiviteit van milieuzones en de afgrenzing van de voertuigen die geweerd kunnen worden uit een milieuzone.

1.Noodzaak en effectiviteit

In 2009 is in het RVV 1990 de mogelijkheid gecreëerd voor wegbeheerders een milieuzone in

te stellen voor vrachtauto's. Het ontwerpbesluit creëert de mogelijkheid om milieuzones in te stellen die ook gelden voor categorieën oudere bestel- en personenauto's. Het betreft hier bestel- en personenauto's die op diesel rijden en van voor 2006 dateren en personenauto's die op andere brandstoffen rijden dan diesel en die van voor 30 juni 1992 dateren.

De Afdeling merkt op dat - slechts impliciet - uit de toelichting blijkt dat het feit dat bepaalde steden moeite hebben met het voldoen aan de luchtkwaliteitseisen de aanleiding vormt voor het voorstel. Er wordt echter geen inzicht gegeven in de omvang van dit probleem. Zo wordt niet ingegaan op het aantal steden dat deze problemen kent en voorts ontbreekt informatie over de mate waarin niet voldaan kan worden aan de luchtkwaliteitseisen.

De Afdeling mist voorts een passage waaruit blijkt dat de voorgestelde maatregel effectief kan bijdragen aan de oplossing van het geschetste probleem. Onder meer wordt niet aangegeven wat gemiddeld gezien (*zie noot 2*) de te verwachten effecten zijn van een milieuzone die, naast vrachtauto's, ook geldt voor bestel- en personenauto's. Voorts kan uit de toelichting niet opgemaakt worden of ook andere, voor de burger minder ingrijpende, oplossingen zijn overwogen die zouden kunnen bijdragen aan de oplossing van het probleem. Daarmee wordt de noodzaak voor het instellen van de milieuzones vooralsnog niet dragend gemotiveerd. De noodzaak en effectiviteit van het voorstel zijn tevens van belang met het oog op de verenigbaarheid van het voorstel met het recht van de Europese Unie. (*zie noot 3*)

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de aard en omvang van het probleem met betrekking tot de luchtkwaliteitseisen, de noodzaak van de gekozen oplossing dragend te motiveren en het besluit zo nodig aan te passen.

2. Bevoegdheid tot en voorwaarden bij het instellen van milieuzones

De toelichting stelt dat de voorgestelde wijziging beoogt een mogelijkheid te bieden een milieuzone in te stellen "waarmee met het oog op het halen van de wettelijke norm voor de luchtkwaliteit de meest vervuilende auto's geweerd kunnen worden uit delen van de stad". (*zie noot 4*) Daarmee lijkt de mogelijkheid tot het instellen van een milieuzone te zijn beperkt tot de situatie dat niet wordt voldaan aan de luchtkwaliteitseisen in bepaalde grootstedelijke gemeenten. Dit wordt nog versterkt door de in de toelichting uitgesproken verwachting dat de milieuzones "hooguit toepassing gaan vinden in enkele grote steden die moeite hebben om aan de luchtkwaliteitseisen te voldoen". (*zie noot 5*)

In de bestaande en thans voorgestelde regelgeving echter is geen voorwaarde opgenomen die voorschrijft dat een besluit tot een milieuzone pas aan de orde kan zijn wanneer niet aan de luchtkwaliteitseisen wordt voldaan (of deze normen dreigen te worden overschreden); evenmin wordt een beperking aangebracht tot (bepaalde) gemeenten. (*zie noot 6*) Volgens het stelsel van de Wegenverkeerswet 1994 (WVV 1994) geschiedt het creëren of uitbreiden van de milieuzone door middel van een verkeersbesluit. (*zie noot 7*) De bevoegdheid tot het nemen van een dergelijk verkeersbesluit is in de WVW 1994 in algemene zin gekoppeld aan het in beheer hebben van een weg. (*zie noot 8*) Ingevolge artikel 21 BABW bevat de motivering van een concreet verkeersbesluit in ieder geval de doelstelling van het verkeersbesluit, alsmede de belangen die ten grondslag liggen aan dat verkeersbesluit. Het milieu kan worden gerekend tot een dergelijk belang. (*zie noot 9*)

De Afdeling merkt op dat de bevoegdheid tot het instellen van milieuzones in dit ontwerpbesluit niet wordt beperkt in de wet, met dien verstande dat een verkeersbesluit de doelstelling en de daaraan ten grondslag liggende belangen dient te vermelden. Anders dan

in de toelichting wordt verondersteld, betekent dit dat overal milieuzones kunnen worden ingesteld. Dat is een ingrijpende bevoegdheid die kan leiden tot een 'lappendeken' van beperkingen voor bestel- en personenauto's. Dit kan ernstige hinder tot gevolg hebben voor de gebruikers van die auto's. Nu dit blijkens de toelichting niet is voorzien of beoogd, adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de wijze waarop die hinder wordt tegengegaan. Tevens dient te worden aangegeven op welke wijze het gebruik van milieuzones kan worden beperkt tot de situaties waarin dit in het belang van het milieu ook daadwerkelijk de meest effectieve maatregel is.

3. Afgrenzing van de categorieën voertuigen

De criteria die zijn gekozen aan de hand waarvan voertuigen geweerd kunnen worden uit een bepaalde milieuzone zijn gebaseerd op de ouderdom/leeftijd van het voertuig. Aansluiting is gezocht bij de op het kentekenbewijs al geregistreerde datum van eerste toelating tot het verkeer van de betreffende voertuigen. *(zie noot 10)*

De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Leeftijdsgrenzen in plaats van emissieklassen

De toelichting vermeldt dat het oorspronkelijk de bedoeling was om ook voor milieuzones voor bestelauto's en personenauto's aan te sluiten bij emissieklassen. *(zie noot 11)* Blijkens de toelichting is hiervan afgezien omdat het instellen van een stelsel van emissieklassen te veel administratieve lasten zou meebrengen. Daarom is nu aangesloten bij de op het kentekenbewijs al geregistreerde datum van eerste toelating tot het verkeer (leeftijdsgrens). *(zie noot 12)*

De Afdeling merkt op dat het enkele feit dat een auto eerder is toegelaten tot het verkeer niet betekent dat deze vervuiler is dan een auto die later is toegelaten. De Afdeling wijst in dit verband op de discussie die in 2009 plaatsvond over het instellen van milieuzones voor bestelauto's. Daar is toen vanaf gezien omdat uit een TNO-onderzoek bleek dat bestelauto's gekocht tussen 2000 en 2006 bijvoorbeeld meer directe NO₂ uitstoten dan werd verondersteld. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer schreef toen aan de Tweede Kamer dat daardoor de situatie zich dreigde voor te doen dat de oudere bestelauto's geen toegang zouden krijgen tot de milieuzones, maar de bestelauto's die een verhoogde NO₂-uitstoot kennen wel. Dit zou kunnen leiden tot een - weliswaar gering - averechts effect op de NO₂-concentratie binnen de milieuzone. *(zie noot 13)* Hetzelfde kan gelden voor de uitstoot van fijn stof.

Uit de toelichting bij dit voorstel noch uit de parlementaire stukken waarin wordt vermeld dat gewerkt zal gaan worden met de geregistreerde datum van eerste toelating in plaats van met emissieklassen, *(zie noot 14)* blijkt dat dit eerder gerezen probleem (dat nieuwere auto's meer NO₂ uitstoten dan oudere auto's) niet langer relevant is. Het hanteren van de datum van eerste toelating betekent daarnaast ook dat auto's die 'milieuvriendelijker' zijn gemaakt door bijvoorbeeld de installatie van een LPG-installatie alsnog niet toegestaan zijn binnen een milieuzone indien zij niet voldoen aan de leeftijdsgrenzen. Gelet op het bovenstaande, rijst de vraag of de in het ontwerpbesluit gemaakte keuze voor leeftijdsgrenzen die voornamelijk gebaseerd is op een administratieve lastenafweging, wel geschikt is om de meest vervuilende auto's te weren. *(zie noot 15)*

Indien de keuze voor de geregistreerde datum van eerste toelating in het licht van het

bovenstaande niet dragend kan worden gemotiveerd, adviseert de Afdeling het voorstel op dit punt nader te bezien.

b. *Motivering gekozen leeftijdsgrenzen voertuigen*

Onverminderd hetgeen in punt a is opgemerkt, wijst de Afdeling erop dat de in het voorstel opgenomen grenzen (bijvoorbeeld personenauto's die op benzine rijden, ouder dan 30 juni 1992) ter afbakening van de categorie die een milieuzone niet in mag zonder nadere motivering tamelijk willekeurig overkomt. In de toelichting wordt over de keuze voor deze specifieke grenzen uitsluitend gesteld dat deze maatstaven geheel aansluiten bij de speelruimte die de gemeente Utrecht nodig zou kunnen hebben. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

i. Het ontwerpbesluit maakt het mogelijk voor alle gemeenten om een milieuzone in te stellen. In dat verband is het enkele gegeven dat deze grenzen aansluiten bij de speelruimte die de gemeente Utrecht nodig zou hebben in het kader van het genomen verkeersbesluit op zichzelf onvoldoende. Het is aan de wetgever om te besluiten over deze grenzen en deze te voorzien van een eigen, dragende motivering. Daarnaast is opmerkelijk dat het verkeersbesluit van de gemeente Utrecht uitsluitend ziet op bestel- en personenauto's die op diesel rijden en voor 1 januari 2001 voor het eerst zijn toegelaten tot het verkeer. Dit betekent dat in het ontwerpbesluit aanzienlijk strengere eisen zijn opgenomen dan nodig is voor het verkeersbesluit van de gemeente Utrecht. Niet wordt toegelicht waarom deze strengere eisen noodzakelijk zouden kunnen zijn voor het behalen van de wettelijke normen voor de luchtkwaliteit.

ii. Voorts geldt de opgeworpen beperking voor bestelauto's (en de bestaande regeling voor vrachtauto's) alleen voor dieselauto's terwijl de beperking voor personenauto's ook ziet op auto's met een andere motor dan een dieselmotor. Uit de toelichting blijkt niet wat hiervoor de reden is. Daar komt bij dat de beperking voor personenauto's (naast de beperking voor dieselauto's van voor 31 december 2005) geldt voor alle auto's die niet op diesel rijden van voor 30 juni 1992. (*zie noot 16*) Ook auto's op andere brandstoffen dan benzine worden hiermee uitgesloten, zonder dat wordt ingegaan op de uitstoot van deze auto's en de vraag of het noodzakelijk is ook auto's die bijvoorbeeld op LPG rijden en ouder zijn dan 30 juni 1992 geweerd zouden moeten worden.

iii. Gelet op het bovenstaande adviseert de Afdeling in de toelichting de gekozen leeftijdsgrenzen dragend te motiveren, hierbij in te gaan op de vraag in welke mate deze leeftijdsgrenzen noodzakelijk zijn voor het behalen van de wettelijke normen voor de luchtkwaliteit en zo nodig het voorstel aan te passen.

c. *Handhaafbaarheid*

In de toelichting ontbreekt een passage over de mogelijkheden van de handhaving van de voorgestelde regeling. Hoewel de Afdeling onderkent dat dit aspect zal gaan spelen wanneer een concreet verkeersbesluit zal worden genomen, is het uit oogpunt van de te verwachten effectiviteit van het voorstel van belang dat op voorhand duidelijk is of handhaving mogelijk en effectief tot de mogelijkheden behoort. In dit verband vraagt de Afdeling in het bijzonder aandacht voor de handhaving ten aanzien van voertuigen met een buitenlands kenteken. De Afdeling adviseert hieraan in de toelichting aandacht te besteden.

4. Gevolgen besluit instelling milieuzones

In de toelichting staat over de gevolgen voor burgers en bedrijven dat deze beperkt zullen zijn omdat te verwachten is dat de mogelijkheden van de nieuwe regeling hooguit toepassing gaan vinden in enkele grote steden. Daarnaast spreekt de toelichting de verwachting uit dat voor beperkingen in het gebruik van oudere voertuigen een compensatieregeling van toepassing zal zijn in de vorm van subsidie bij vervanging van oude bestelauto's. *(zie noot 17)* In antwoord op vragen uit de Tweede Kamer over de milieuzones geeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu daarnaast aan dat het Rijk de uitbreiding van milieuzones zal gaan faciliteren door het verstrekken van een subsidie voor vervanging van bestelauto's in grensgemeenten van NSL-knelpuntgemeenten die een milieuzone voor bestelauto's invoeren. *(zie noot 18)*

Het valt de Afdeling op dat zowel in de toelichting als in de antwoorden op de Kamervragen uitsluitend wordt gesproken van compensatie voor bestelauto's, terwijl de uitbreiding van de milieuzones ook ziet op personenauto's. Particulieren die woonachtig zijn in een gemeente die een milieuzone instelt waardoor zij met hun eigen auto niet langer hun huis kunnen bereiken, zullen echter in veel gevallen deze auto moeten vervangen en daarmee kosten moeten maken.

De Afdeling onderkent dat de vraag naar de daadwerkelijke financiële gevolgen van een besluit tot instelling van een milieuzone aan de orde is op het moment dat een concreet verkeersbesluit zal worden genomen. Desondanks acht de Afdeling het aangewezen dat de wetgever, op het moment dat deze het mogelijk maakt dat dergelijke verkeersbesluiten genomen worden, inzicht geeft in de afweging die gemaakt moet worden tussen de verschillende belangen. Hierbij dient ook te worden ingegaan op de vraag of een gemeente die een milieuzone wil instellen verplicht is hierbij een compensatieregeling vast te stellen die ziet op vervanging van alle auto's die door het verkeersbesluit geraakt worden. *(zie noot 19)* De passage in de toelichting is in dat opzicht te onbepaald en vrijblijvend.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.15.0003/IV

- In de toelichting aandacht besteden aan de voorlichting die verstrekt zal worden aan verkeersdeelnemers over de wijzigingen.
- In de toelichting bij artikel II verduidelijken waarom afgeweken wordt van de vaste verandermomenten met betrekking tot de instelling van milieuzones.

Nader rapport (reactie op het advies) van 19 april 2017

1. Uitbreiding werkingssfeer milieuzonebord

De Afdeling heeft zich kritisch geuit over verschillende aspecten (onder andere noodzaak en effectiviteit) van de wijziging ten aanzien van de uitbreiding van het werkingssfeer van het milieuzonebord. De opmerkingen van de Afdeling zijn voor mij aanleiding om van deze voorgenomen uitbreiding af te zien. Het ontwerpbesluit is in die zin aangepast.

2. De redactionele bijlage

De eerste redactionele kanttekening van de Afdeling is overgenomen.

De tweede redactionele kanttekening is niet meer actueel, want er is afgezien van de wijzigingen met betrekking tot de milieuzones. De nota van toelichting is in overeenstemming gebracht met deze wijziging van het ontwerpbesluit.

3. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het ontwerpbesluit en de nota van toelichting als volgt te wijzigen.

- Er is nog een verbetering aangebracht in de volgorde waarin begripsomschrijvingen in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 voorkomen.
- In de begripsomschrijvingen in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 is de tot nu toe niet volledige technische aanpassing van het reglement aan het van kracht worden van de Tijdelijke wet ambulancezorg aangevuld en in dit verband zijn ook de artikelen 30b en 41a aangepast.
- Een verouderde verwijzing naar artikel 22 van de Wegenverkeerswet 1994 in artikel 60, eerste lid, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 is vervangen door een correcte verwijzing naar genoemd wetsartikel.
- In de nota van toelichting is het karakter van een deel van de nieuwe verkeersborden iets gepreciseerd.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

(1) Dat is al mogelijk op basis van de huidige regelgeving.

(2) De Afdeling onderkent dat het effect per milieuzone kan verschillen omdat bijvoorbeeld de grootte van de milieuzone en de hoeveelheid voertuigen die worden geweerd steeds anders kunnen zijn.

(3) Het voorstel behelst een belemmering van het handelsverkeer, zodat een rechtvaardiging is vereist waarbij aan de eisen van evenredigheid wordt voldaan (zie onder meer arrest van het Hof van Justitie in zaak 302/86, Commissie/Denemarken). Zie ook de nota van toelichting, Algemeen, Notificatie.

(4) Nota van toelichting, algemeen 1. Inleiding.

(5) Nota van toelichting, Algemeen, Administratieve lasten en nalevingskosten.

(6) Zie ook het antwoord van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op vragen van de Tweede Kamer over de milieuzones, Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 1169, antwoord op vraag 8, blz. 4. Zij geeft aan dat gemeenten op basis van hun eigen afweging en inzicht bepalen of ze een milieuzone instellen.

(7) Artikel 15 WVV 1994) jo. artikel 12 Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW).

- (8) Voor wegen in beheer bij respectievelijk Rijk, provincie of waterschap geldt dat het bevoegde orgaan betreft de Minister van Infrastructuur en Milieu, gedeputeerde staten of het algemeen of dagelijks bestuur van het waterschap. Voor zover het gaat om andere wegen wordt een verkeersbesluit genomen door burgemeester en wethouders of door een door hen ingestelde bestuurscommissie (Artikel 18, eerste lid, WVV 1994).
- (9) Artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de WVV 1994.
- (10) Toelichting, Algemeen, Uitbreiding mogelijkheid milieuzones
- (11) Zoals dat ook voor vrachtwagens gebeurt, zie artikel 86d, eerste lid, onder 1°.
- (12) Toelichting, Algemeen, Uitbreiding mogelijkheid milieuzones
- (13) Kamerstukken II 2008/09, 30 175 nr. 82, blz. 4.
- (14) Kamerstukken 32 766.
- (15) Een keuze voor een stelsel voor emissieklassen brengt met zich dat hiervoor eerst een grondslag in een formele wet zou moeten worden opgenomen.
- (16) Artikel L, artikel 86d, derde lid, sub 2° van het wetsvoorstel.
- (17) Nota van toelichting, Algemeen, Administratieve lasten en nalevingskosten.
- (18) Aangangsel bij Handelingen II 2014/15, nr. 1169, antwoord op vraag 8, blz. 4.
- (19) De gemeente Utrecht heeft blijkens de informatie op <http://www.utrecht.nl/verkeer-en-vervoer/milieuzone/subsidies-en-ontheffingen/> voorzien in een subsidieregeling voor de sloop van vervuilende voertuigen.

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 798 kB\)](#)